

STRUMENTI PER AUMENTARE LA PRODUTTIVITÀ NEL SETTORE PUBBLICO:

L'ESPERIENZA DELLA RIFORMA DEL PUBBLICO IMPIEGO IN ITALIA¹

Di: Antonella Tabarrini *

ABSTRACT

Obiettivo del presente lavoro è quello di fornire un'esposizione delle misure introdotte in Italia relativamente alla disciplina del rapporto di impiego presso le amministrazioni pubbliche. Il tema delle risorse umane s'inquadra in un ampio e complesso disegno di riforma e rinnovamento dell'intero sistema amministrativo italiano, reso necessario dall'innovazione tecnologica, dalle richieste da parte dei cittadini-utenti per un miglioramento dei servizi pubblici e dall'esigenza di contenere i saldi di bilancio nazionali anche attraverso una maggiore efficienza dei dipendenti pubblici. Recentemente, il Libro verde sulla spesa pubblica² fornisce ulteriori suggerimenti al fine di riqualificare la spesa nel pubblico impiego. Si sofferma, in particolare, sulla scarsa mobilità del personale, soprattutto tra Ministeri diversi, e dei maggiori costi connessi ai ritardi nella sottoscrizione dei rinnovi contrattuali. Il quadro di sintesi fornito con questo lavoro ha il solo scopo di descrivere le esperienze in Italia in tema di privatizzazione del pubblico impiego e di misurazione e valutazione dei risultati con conseguente introduzione di un sistema incentivante nelle retribuzioni.

JEL:
H83, J33, J45

Keywords:
Riforma P. A., Pubblico Impiego,
Produttività.

Note Tematiche

La presente collana intende promuovere la circolazione di Note Tematiche prodotte nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro.

Il contenuto delle Note Tematiche riflette esclusivamente le opinioni degli autori e non impegna in alcun modo l'Amministrazione.

¹ Desidero ringraziare con viva gratitudine Flavio Padrini per la costante disponibilità avuta nei miei confronti e per gli indispensabili suggerimenti ed indicazioni con i quali sono stata costantemente guidata nell'elaborazione di questa nota tematica. Ringrazio, infine, Lorenzo Codogno e Francesco Nucci per gli utili commenti forniti.

* Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro - Direzione I - Ufficio II. Corresponding author: Via XX Settembre 87, 00197 Rome - ITALY. Tel: 39-06-47613668. E-mail: antonella.tabarrini@tesoro.it

² Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica - Ministero dell'Economia e delle Finanze, (settembre 2007).

IL PUBBLICO IMPIEGO PRIMA DELLE RIFORME DEGLI ANNI NOVANTA

Il rapporto di lavoro con lo Stato e gli altri enti pubblici (usualmente definito “pubblico impiego”) fino alla fine dell’800 era considerato di natura privata o più precisamente di diritto civile speciale, poiché caratterizzato da alcuni aspetti distintivi per la disciplina della carriera, delle aspettative e delle assunzioni. Successivamente, le differenze tra il lavoro pubblico e privato si accentuarono e si volle attribuire al pubblico impiego uno *status* particolare al fine di garantire una maggiore tutela all’attività amministrativa e, quindi, agli interessi della collettività.

Il pubblico impiegato non venne più considerato una parte contrattuale in quanto prestatore di attività lavorative, ma lavoratore preposto ad un ufficio e titolare di pubbliche podestà. Così, nel 1923³ fu introdotta una disciplina organica dell’ordinamento gerarchico e dello stato giuridico degli impiegati civili dello Stato e nel 1924⁴ la giurisdizione sulle relative controversie fu affidata al Consiglio di Stato e alle Giunte Provinciali Amministrative, cioè ai giudici amministrativi.

Il primo tentativo di attenuare la valenza gerarchica del rapporto di pubblico impiego, introdotta dalla disciplina del 1923, fu il Testo Unico degli impiegati civili dello Stato del 1957⁵, in cui gli impiegati furono inquadrati non più in gruppi, articolati in gradi, ma in quattro carriere articolate in qualifiche (ancora gerarchiche), alla prima delle quali si accedeva per concorso, mentre a quelle successive si perveniva mediante promozione.

Un altro fondamentale passo verso un ritorno alla parziale assimilazione dei criteri privatistici si ebbe nel 1980⁶, quando si abolì il regime delle carriere e si istituirono le qualifiche funzionali (inizialmente otto e poi portate a nove), ciascuna delle quali articolate in diversi livelli professionali, in relazione alla qualità delle prestazioni ed al grado di responsabilità dell’impiegato. Tale modello gerarchico-funzionale era ancora caratterizzato da un’elevata divisione del lavoro, da una netta demarcazione delle mansioni e da una forte parcellizzazione delle attività.

Nel 1983, fu approvata la legge quadro sul pubblico impiego⁷ che cercò prevalentemente di:

- attuare un maggior avvicinamento tra criteri privatistici e pubblicistici, in ordine alla valutazione dell’attività della Pubblica Amministrazione;
- recuperare l’efficienza del settore del pubblico impiego;
- introdurre il principio di contrattualizzazione del lavoro;
- ripartire le materie da disciplinare tra legge e contratto collettivo.

La sostanziale disapplicazione della legge quadro del 1983 e la crisi economica del 1992 spinsero il Governo ed il Parlamento ad intervenire nuovamente nel settore del pubblico impiego al fine di ridurre la spesa pubblica e diedero inizio alla cosiddetta

Prima delle riforme degli anni '90 il pubblico impiegato godeva di uno status particolare rispetto ai rapporti di lavoro nel settore privato.

³ Regio Decreto del 11 novembre 1923, n. 2395 e Regio Decreto del 30 dicembre 1923, n. 2960.

⁴ Regio Decreto del 26 giugno 1924, n. 1054, approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato.

⁵ Decreto del Presidente della Repubblica del 10 gennaio 1957, n. 3.

⁶ Legge del 11 luglio 1980, n. 312.

⁷ Legge quadro del 29 marzo 1983, n. 93.

“privatizzazione” del pubblico impiego⁸, durante la prima metà degli anni novanta.

VERSO LA “PRIVATIZZAZIONE” DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO

Il nuovo modo di concepire la Pubblica Amministrazione che la riforma degli anni novanta si prefigge prende forma in numerose leggi, decreti e direttive aventi come finalità la trasparenza, la semplificazione dei procedimenti, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione. In questo ampio processo di innovazione della Pubblica Amministrazione, si inserisce e ne costituisce uno degli assi portanti la privatizzazione del pubblico impiego⁹. Nella sua prima fase, cominciata nel 1993¹⁰ (la cosiddetta “prima privatizzazione”), si introducono delle rilevanti novità nella disciplina del pubblico impiego, tra cui:

- la graduale applicazione al pubblico impiego del codice civile e delle leggi sul lavoro delle imprese;
- la creazione di un'Agenzia (Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni - ARAN) per la rappresentanza delle pubbliche amministrazioni nella contrattazione collettiva nazionale;
- l'individuazione di due livelli di contrattazione collettiva (nazionale ed integrativa);
- la separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, quest'ultima affidata ai dirigenti;
- il passaggio della giurisdizione sulle controversie dei dipendenti pubblici al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro.

Elemento di grande novità è che il rapporto di lavoro diventa un rapporto di lavoro di diritto comune (in specie, codice civile e statuto dei lavoratori) direttamente disciplinato dai contratti collettivi e, nel caso dei dirigenti, individuali, non più recepiti da atti pubblici (fatta eccezione per alcune materie). Inoltre, è sancita la prevalenza del contratto collettivo sulla legge, a meno che questa non disponga espressamente il contrario.

Per quanto riguarda la ripartizione delle materie da disciplinare tra legge e contratto collettivo, si prevede che spetti al Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) la disciplina del rapporto di lavoro e le relazioni sindacali, mentre sono riservate alla legge ed ai regolamenti le seguenti competenze: a) l'organizzazione degli uffici e servizi; b) le dotazioni organiche; c) i modi di conferimento della titolarità degli uffici e degli incarichi dirigenziali; d) i procedimenti per l'accesso al lavoro; e) la disciplina delle responsabilità e delle incompatibilità tra impiego pubblico ed altre attività.

Con la “prima privatizzazione” del 1993 si introduce un elemento di grande novità, in quanto il rapporto di lavoro del pubblico impiego diventa un rapporto di lavoro di diritto comune disciplinato direttamente dai contratti collettivi.

⁸ L'art. 2 della legge del 23 ottobre 1992, n. 421, delegò il Governo all'emanazione di uno o più decreti legislativi in materia di razionalizzazione del pubblico impiego. Delega che trovò attuazione con l'emanazione del decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29 (ed i successivi decreti correttivi del 1993, n. 470 e n. 546).

⁹ Perrino, (2004).

¹⁰ Decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29, trasferito poi nel testo unico (decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165) relativo a norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Successivamente, le innovazioni legislative degli anni 1997-1998¹¹ (la cosiddetta: “seconda privatizzazione” del pubblico impiego), integrano e completano la riforma varata nel 1993. I caratteri essenziali di questa seconda fase normativa sono:

- il rafforzamento del principio in base al quale al vertice politico spetta la responsabilità delle scelte politiche, mentre al vertice amministrativo (e precisamente alla dirigenza) compete la responsabilità della gestione della pubblica amministrazione¹²;
- l'estensione del regime di diritto privato del rapporto di lavoro anche ai dirigenti generali delle amministrazioni pubbliche;
- l'esclusione dalla contrattualizzazione del pubblico impiego di:
 - magistrati e professori universitari, disciplinati con legge;
 - forze armate, corpi di polizia, diplomatici e prefetti che hanno specifiche forme di negoziazione e si concludono con l'emanazione di un Decreto del Presidente della Repubblica;
- la fissazione al 30 giugno 1998 del passaggio¹³ al giudice ordinario del contenzioso del pubblico impiego.

In relazione a quest'ultimo punto, la tutela del dipendente pubblico non è più affidata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ma viene operata una ripartizione delle competenze. Il Tribunale Amministrativo Regionale (Tar) ha la competenza per tutte le controversie afferenti la costituzione del rapporto di lavoro, fino al momento in cui si instaura il contratto di lavoro, pertanto, per le procedure di accesso agli impieghi, concorsi, graduatorie. Al giudice ordinario competono le controversie relative al rapporto di lavoro, comprese quelle riguardanti le assunzioni al lavoro, il conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali e relativa responsabilità, controversie afferenti le indennità di fine rapporto¹⁴.

Nel 2002¹⁵, inoltre, è stata istituita la figura del vicedirigente e si è proceduto al varo dell'ultimo assetto della dirigenza introducendo meccanismi atti ad incentivare la mobilità tra pubblico e privato.

In conclusione, nelle intenzioni del legislatore, la parificazione del pubblico impiegato della Pubblica Amministrazione al lavoratore del settore privato è stata considerata uno dei mezzi fondamentali per la modernizzazione del settore pubblico, cercando di introdurre

Con la "seconda privatizzazione" del 1997 si rafforzano due principi, quello della distinzione tra politica e amministrazione e quello della ripartizione del contenzioso del pubblico impiego tra il giudice ordinario ed il Tar.

¹¹ Legge del 15 marzo 1997, n. 59 e Decreti legislativi del 4 novembre 1997, n. 396, del 31 marzo 1998, n. 80 e del 29 ottobre 1998, n. 387; disposizioni, successivamente, confluite nel decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165.

¹² Si veda anche l'articolo 8 del decreto legislativo del 30 luglio 1999, n. 286. La distinzione tra politica ed amministrazione consiste nel lasciare alla prima la definizione degli obiettivi strategici ed assicurare alla seconda l'autonomia di organizzarsi e gestirsi al fine di realizzare gli obiettivi strategici predeterminati. Più dettagliatamente, il Ministro, come ogni organo di governo, esercita le funzioni di indirizzo politico-amministrativo. In particolare, definisce obiettivi, priorità, piani e programmi; emana la conseguente direttiva annuale per l'attività amministrativa e la gestione; ripartisce le risorse tra i dirigenti preposti ai Centri di responsabilità amministrativa (CRA) e ne verifica i risultati. Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi quelli che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione amministrativa, tecnica e finanziaria. Conseguentemente, essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati. La direttiva, inoltre, avvalendosi del supporto dei Servizi di controllo interno (Secin), definisce i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e valutazione dell'attuazione.

¹³ Passaggio già previsto nella riforma varata nel 1993, successivamente ripreso per integrare e completare la precedente previsione normativa e per ripartire le competenze.

¹⁴ Nel rapporto di lavoro privatizzato la tutela giurisdizionale del dipendente pubblico è piena, in quanto il giudice ordinario, rispetto a quello amministrativo non conosce solo dell'atto bensì conosce del rapporto, pertanto non ha solo il potere di annullamento dell'atto viziato ma può imporre comportamenti, inserendosi nella sfera di azione della Pubblica Amministrazione.

¹⁵ Con la Legge del 15 luglio 2002, n. 145, contenente "disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato".

percorsi di carriera non più fondati sull'anzianità ma sul merito e passando dalla gestione per atti alla gestione per risultati.

GLI INCENTIVI ALLA PRODUTTIVITÀ NEL SETTORE PUBBLICO DOPO LA RIFORMA DEL PUBBLICO IMPIEGO

La legge quadro sul pubblico impiego del 1983¹⁶, ha introdotto il concetto di produttività per i pubblici dipendenti e ha tentato di razionalizzare il sistema retributivo in vigore precedentemente alla contrattualizzazione, stabilendo di¹⁷:

- demandare alla contrattazione collettiva la determinazione del trattamento economico "di attività"¹⁸, ossia di tutte le voci retributive, ad eccezione del trattamento economico di quiescenza e delle indennità di fine servizio;
- semplificare la struttura retributiva, stabilendo il principio dell'omnicomprensività¹⁹ cioè, l'amministrazione non può erogare compensi particolari ed ulteriori non previsti dalla contrattazione collettiva;
- prevedere puntuali meccanismi di controllo della spesa.

La legge del 1983 è stata solo in parte attuata per i seguenti motivi:

¹⁶ Legge quadro del 29 marzo 1983, n. 93. Il punto 4 dell'articolo 3 prevede che siano disciplinati con procedimenti ed accordi i criteri per la disciplina dei carichi di lavoro e le altre misure volte ad assicurare l'efficienza degli uffici. Inoltre, l'articolo 14 per gli accordi decentrati, cita testualmente: "Nell'ambito e nei limiti fissati dalla disciplina emanata a seguito degli accordi sindacali di cui ai precedenti articoli, e segnatamente per quanto concerne i criteri per l'organizzazione del lavoro di cui all'articolo 3, n. 2, la disciplina dei carichi di lavoro, la formulazione di proposte per l'attuazione degli istituti concernenti la formazione professionale e l'addestramento, nonché tutte le altre misure volte ad assicurare l'efficienza degli uffici, sono consentiti accordi decentrati per singole branche della pubblica amministrazione e per singoli enti, anche per aree territorialmente delimitate negli accordi di comparto".

¹⁷ Perrino, (2004).

¹⁸ Articolo 12. Accordi sindacali intercompartimentali. - Al fine di pervenire alla omogeneizzazione delle posizioni giuridiche dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, sono disciplinate mediante accordo unico per tutti i comparti specifiche materie concordate tra le parti. In particolare: le aspettative, i congedi e i permessi, ivi compresi quelli per malattia e maternità, le ferie, il regime retributivo di attività per qualifiche funzionali uguali o assimilate, i criteri per i trasferimenti e la mobilità, i trattamenti di missione e di trasferimento nonché i criteri per la eventuale concessione di particolari trattamenti economici integrativi rigorosamente collegati a specifici requisiti e contenuti delle prestazioni di lavoro.

Articolo 17. Qualifiche funzionali. - Il personale dell'impiego pubblico è classificato per qualifiche funzionali. Le qualifiche meno elevate sono determinate sulla base di valutazioni attinenti essenzialmente al contenuto oggettivo del rapporto di servizio in relazione ai requisiti richiesti per lo svolgimento dell'attività lavorativa. Per le altre qualifiche le valutazioni sono connesse in maggior misura anche ai requisiti culturali e di esperienza professionale, nonché ai compiti di guida di gruppo, di ufficio o di organi e delle derivanti responsabilità burocratiche. Il risultato della valutazione deve tendere in ogni caso ad un raggruppamento omogeneo delle attività lavorative nelle strutture delle diverse amministrazioni. Per ogni qualifica funzionale deve essere fissato un livello retributivo unitario che deve essere articolato in modo da valorizzare la professionalità e la responsabilità e deve ispirarsi al criterio della omnicomprensività.

¹⁹ Il Consiglio di Stato, con recente parere della Commissione speciale sul pubblico impiego, deliberato nell'adunanza del 4 maggio 2005, è intervenuto in ordine al trattamento economico dei dirigenti e alla sua omnicomprensività. In sintesi: l'articolo 24 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 si occupa del trattamento economico dei dirigenti pubblici. Il terzo comma prevede in particolare il regime di omnicomprensività ed è stabilito che il trattamento economico del dirigente pubblico deve remunerare:

- tutte le funzioni ed i compiti attribuiti;
- qualsiasi incarico conferito in ragione d'ufficio o comunque conferito dall'amministrazione di appartenenza o su designazione della stessa.

- invadenza dell'intervento legislativo, che ha introdotto trattamenti economici integrativi non collegati ai contenuti delle prestazioni lavorative ridimensionando il ruolo del contratto collettivo;
- consistente peso degli automatismi retributivi e scarsa attenzione al merito ed alla professionalità;
- dispersione della struttura retributiva, in svariate competenze accessorie, introdotte dalla contrattazione collettiva a detrimento del principio di omnicomprensività.

Soltanto nel 2001²⁰, è stata ribadita la competenza esclusiva del contratto collettivo in materia retributiva e sono stati riaffermati i principi precedentemente delineati dalla legge quadro (principio di parità di trattamento di tutti i pubblici dipendenti, di omnicomprensività e di eliminazione degli automatismi retributivi). Pertanto, la normativa ha previsto che gli incrementi retributivi siano conferiti a livello individuale e che siano collegati alla produttività ed all'impegno del dipendente secondo criteri obiettivi di misurazione. Per esempio, il Fondo Unico di Amministrazione, istituito con il CCNL comparto Ministeri per il quadriennio 1998-2001, è determinato in sessioni di contrattazione integrativa, aventi cadenza annuale. Parte di tali risorse dovrebbero essere corrisposte al personale dipendente delle varie Amministrazioni Pubbliche per premiare la produttività ed il miglioramento qualitativo delle prestazioni.

Tuttavia, la misurazione e la valutazione delle prestazioni individuali sono rimaste quasi completamente inattuate²¹:

- perché nella Pubblica Amministrazione, a differenza che nelle imprese, la valutazione individuale deve essere sempre pubblica e trasparente ed è spesso suscettibile di rimedi contenziosi;
- per la difficoltà di valutazioni individuali "oggettive", se separate da una più complessiva valutazione delle *performance* dell'ufficio di appartenenza;
- perché le tensioni e gli effetti demotivanti prodotti sulla maggioranza delle persone sono stati percepiti come superiori ai benefici di motivazione prodotti nei confronti di pochi.

Questo spiega la tendenza a "premiare" tutti i pubblici dipendenti, contemporaneamente o a rotazione.

Vista questa difficoltà, nei primi mesi del 2007, è stato raggiunto un accordo tra Governo e sindacati per la riforma della Pubblica Amministrazione con un Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico²². Nel documento, è stata riservata particolare attenzione al principio relativo alla misurazione della qualità e quantità dei servizi pubblici che si baserà "sull'adozione e la diffusione di un metodo fondato sulla fissazione di obiettivi e sulla misurazione dei risultati dell'azione amministrativa. La misurazione dei servizi in tutte le amministrazioni diverrà lo strumento con cui valutare il conseguimento degli obiettivi delle azioni amministrative. Si tratta di produrre e pubblicizzare informazione di qualità, in via continuativa, sui risultati effettivamente conseguiti, anche sulla base di indagini sulla percezione

Viste le difficoltà applicative della riforma relativamente alla misurazione ed alla valutazione delle prestazioni individuali, nei primi mesi del 2007, è stato siglato il Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico, cui si è data prima attuazione con il CCNL relativo al personale del comparto Ministeri.

²⁰ Con l'art. 45 del Decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165 (cosiddetto Testo unico sul Pubblico impiego).

²¹ D'Orta, (2007).

²² Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche, (2007).

degli utenti". Sono state previste sedi e momenti di misurazione che vedano la partecipazione delle Amministrazioni, delle Organizzazioni Sindacali e degli Utenti.

Inoltre, il 14 luglio 2007, con la firma dell'ipotesi di CCNL relativo al personale del comparto Ministeri²³, i concetti sopracitati di misurazione e valutazione dei risultati organizzativi e l'apporto lavorativo collettivo ed individuale al raggiungimento degli stessi, hanno trovato una più ampia regolamentazione. L'ipotesi contrattuale prevede infatti, in via sperimentale, l'istituzione di due premi legati al raggiungimento dei risultati. Il primo, in base ai risultati collettivi, sarà legato al grado di soddisfazione dell'utenza. Il secondo premio, legato al risultato individuale, sarà assegnato dai dirigenti (sulla base dei criteri definiti dalla contrattazione integrativa) che dovranno fissare gli obiettivi per ciascun dipendente e verificarne il raggiungimento con la possibilità di contraddittorio, se l'esito verrà contestato.

PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO STRATEGICO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Alla riforma del pubblico impiego verso un modello privatistico si doveva legare imprescindibilmente una revisione degli assetti organizzativi e dei sistemi di responsabilità, orientati non soltanto al tradizionale adempimento dell'attività burocratica ma anche al raggiungimento dei risultati.

A tal fine, sono state introdotte nuove concezioni di controllo ed al vecchio concetto di controllo sulla legalità dell'azione amministrativa, secondo il quale gli atti amministrativi devono trovare il loro preciso aggancio alla legge, si affiancano nuovi concetti che investono la gestione complessiva e non solo i singoli atti, la gestione economica, la proficuità degli atti e non solo la legittimità, e la soddisfazione del cliente finale.

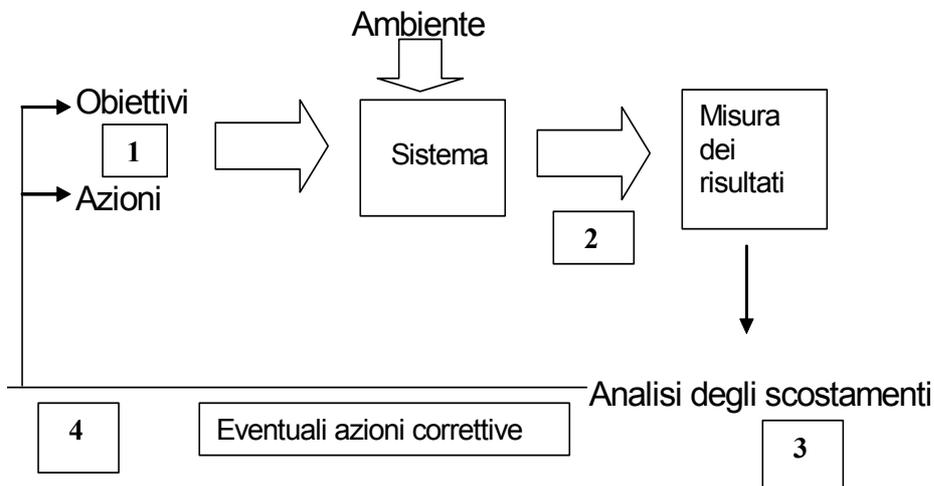
Nel nuovo concetto di controllo è possibile individuare quattro fasi fondamentali (Figura 1) e precisamente:

- 1 - la programmazione di una serie di azioni per il raggiungimento di obiettivi definiti;
- 2 - l'effettiva gestione delle azioni programmate e la misurazione dei risultati di queste azioni;
- 3 - il controllo e la verifica degli scostamenti tra risultati pianificati e risultati effettivi;
- 4 - l'introduzione di eventuali azioni correttive.

Dal tradizionale controllo di legittimità degli atti amministrativi si passa al nuovo concetto di controllo che investe la gestione complessiva, introducendo l'attività di programmazione.

²³ Ipotesi di Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo al personale del comparto Ministeri per il quadriennio normativo 2006 – 2009 e biennio economico 2006 – 2007.

Figura 1: Schema del nuovo concetto di controllo nella Pubblica Amministrazione



Fonte: Tabarrini, (2001).

La programmazione è l'evidente antecedente logico di qualsiasi attività di controllo. Nel Bilancio dello Stato, prima delle riforme era impossibile trovare anche vaghe tracce di un programma, di obiettivi. Gli oltre seimila capitoli di spesa letteralmente polverizzavano l'attività amministrativa e mancava, inoltre, un vero quadro d'unione che illustrasse gli obiettivi, chi dovesse raggiungerli e con quali risorse. In assenza di programmi ed obiettivi, gli stanziamenti di spesa erano frutto della pratica della spesa storica incrementale.

Un primo passo verso la programmazione fu l'introduzione, con la legge finanziaria del 1988²⁴, del Documento di programmazione economico-finanziario (DPEF), che definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale con lo scopo di permettere al Parlamento di conoscere, con congruo anticipo, le linee di politica economica e finanziaria del Governo.

Ha contribuito, inoltre, a rafforzare l'attività di programmazione l'intervento legislativo del 1999²⁵, ove considera la Direttiva annuale del Ministro il documento base per la programmazione strategica. In coerenza con eventuali indirizzi del Presidente del Consiglio dei Ministri, e nel quadro degli obiettivi generali previsti dalla legge, la Direttiva identifica i principali risultati da realizzare, e determina, in relazione alle risorse assegnate ai dirigenti preposti gli obiettivi di miglioramento con contestuale verifica dei risultati.

Al fine di assicurare gli strumenti per l'autonomia tra politica e amministrazione: e di diffondere i nuovi strumenti di programmazione, controllo e valutazione dei dirigenti, l'intervento legislativo del 1999

²⁴ Legge 23 agosto 1988 n. 362, art. 3.

²⁵ Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286: "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

prevede nel primo articolo che le amministrazioni dello Stato adottino quattro diverse forme di controllo interno:

1. *controllo di regolarità amministrativa e contabile*, per garantire “la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa” (comunemente noto col termine anglosassone di *auditing*);
2. *controllo di gestione*, per “verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati”;
3. *valutazione della dirigenza*, per “valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale”;
4. *valutazione e controllo strategico*, per “valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti”.

Attualmente, alcune criticità della riforma riguardano (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2006):

- mancanza del raccordo tra la programmazione strategica con la programmazione finanziaria;
- la difficoltà nel definire valori quantitativi di obiettivi strategici, elemento questo che incide negativamente sulla possibilità di introdurre sistemi affidabili di monitoraggio e valutazione;
- la durata troppo breve (un anno) del periodo di riferimento degli obiettivi strategici;
- l'individuazione e misurazione degli indicatori²⁶ di impatto riferiti agli obiettivi strategici;
- la preponderanza dell'attività di monitoraggio²⁷, tesa a rilevare il valore degli indicatori, piuttosto che l'attività di valutazione dei risultati, che dovrebbe mirare anche ad identificare le cause delle anomalie ed a proporre soluzioni.

Inoltre, non sempre l'azione delle amministrazioni dello Stato ha rispettato la sequenzialità logica tra i diversi tipi di controlli. In particolare, l'esistenza di disposizioni nei contratti collettivi di lavoro sulla retribuzione di risultato dei dirigenti ha portato alcune amministrazioni a sviluppare e adottare sistemi di valutazione dei dirigenti stessi senza disporre di informazioni provenienti dal controllo strategico e dal controllo di gestione. Questa prassi rischia di premiare in modo indiscriminato tutti i dirigenti oppure, in alternativa, di creare

²⁶ Secondo la circolare MEF - Dipartimento RGS del 28 aprile 2006, n. 18, per quanto concerne gli indicatori, essi possono definirsi secondo la seguente tipologia:

- indicatori di realizzazione finanziaria, che misurano l'avanzamento della spesa prevista;
- indicatori di realizzazione fisica, che misurano il grado di realizzazione dell'azione o dell'intervento;
- indicatori di risultato, che misurano il grado di raggiungimento dell'obiettivo che l'azione o l'intervento si propone di conseguire;
- indicatori di impatto, che esprimono l'impatto che il raggiungimento degli obiettivi genera sul sistema di riferimento (pubblica amministrazione, collettività, sistema economico, ecc.). Gli obiettivi strategici definiti sono da quantificare, nella generalità dei casi, attraverso indicatori di risultato e di impatto. Per gli obiettivi operativi, invece, gli indicatori di riferimento sono in prevalenza quelli di realizzazione (fisica e finanziaria) e, in alcuni casi, gli indicatori di risultato, mentre di norma non sono per essi utilmente impiegabili indicatori di impatto.

²⁷ La letteratura in materia identifica la differenza fra monitoraggio e valutazione nel fatto che il primo non esprime giudizi, ma si limita a fornire i dati per i quali è stato programmato, mentre la seconda ha l'obiettivo di comprendere e giudicare. Lo scopo del monitoraggio dovrebbe essere quello di informare gli attori del processo decisionale sullo stato di avanzamento del progetto (www.valutazione.it).

delle differenze tra le retribuzioni individuali in mancanza di importanti elementi di giudizio.

RETRIBUZIONI LEGATE AL RISULTATO E VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI

Il sistema di valutazione dei dirigenti si ricollega strettamente ai sistemi di controllo di gestione introdotti nel 1999 e si lega alla crescente diffusione di forme retributive più flessibili e, in particolare, di incentivi retributivi collegati direttamente alla *performance* ed ai risultati. Le novità inoltre, riguardano il riconoscimento della necessità di rendere più esplicite e trasparenti le modalità attuative della valutazione, stabilendo criteri codificati e definendo a monte le “conseguenze” della valutazione stessa.

Sono stati proposti diversi approcci metodologici²⁸ e strumenti che si possono utilizzare per valutare e per premiare. Il primo riguarda la valutazione delle posizioni²⁹, ossia la valutazione dei contenuti e delle finalità dei singoli ruoli in funzione soprattutto della definizione dei compensi. Tale valutazione può utilizzare sistemi quantitativi, ma anche qualitativi di tipo *benchmarking*. Una seconda modalità può essere la valutazione delle prestazioni e la valutazione del potenziale³⁰, che si basa sull'analisi delle competenze comportamentali ed è finalizzata principalmente ad orientare e supportare lo sviluppo delle persone. La terza modalità riguarda la valutazione dei risultati che è finalizzata a monitorare il raggiungimento degli obiettivi complessivi dell'organizzazione e che necessita di un adeguato sistema incentivante.

Dal Rapporto della Presidenza del Consiglio dei Ministri³¹, emerge che all'inizio degli anni 2000, la diffusione di sistemi “formalizzati” di valutazione dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato appariva sostanzialmente embrionale, mentre nel 2006, oltre la metà dei Ministeri dispone di un sistema di valutazione formalizzato, ed altri hanno approvato il progetto del sistema (Figura 2). In alcuni casi, inoltre, sono state prese in considerazione entrambe le fasce dirigenziali.

L'attività di programmazione presuppone l'applicazione di un sistema di valutazione delle prestazioni e la diffusione di forme retributive più flessibili collegate alla performance ed ai risultati.

²⁸ Azzone e Dente, (1999).

²⁹ La posizione rappresenta il ruolo che la persona occupa nella struttura organizzativa.

³⁰ La valutazione del potenziale esprime un giudizio orientato al futuro, in quanto analizza e valuta i possibili impieghi e collocazioni organizzative future, nella prospettiva di far assumere al valutato maggiori o diverse responsabilità nell'interesse dello stesso, che così matura una progressione di carriera, e dell'organizzazione, che ne utilizza le potenzialità.

³¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, (2006).

Figura 2: Stato dei sistemi di valutazione dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato, anno 2006.

Soggetti coinvolti	Fase di sviluppo		
	Progetto approvato	Sperimentazione	Funzionamento
<i>Solo Dirigenti I fascia</i>	Attività produttive		Ambiente, Difesa, Economia e finanze
<i>Solo Dirigenti II fascia</i>	Difesa	Economia e finanze	
<i>Tutti</i>	Affari esteri, Infrastrutture, Lavoro, Interno, Istruzione	Comunicazioni, Salute, Beni e attività culturali	Giustizia

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, (2006).

Nonostante questi progressi, attualmente l'attuazione di un sistema di valutazione dei dirigenti è ancora di fatto in una fase sperimentale. Questo significa che le Amministrazioni dello Stato, in generale, continuano a corrispondere alla dirigenza una indennità di risultato in modo generalizzato. Secondo il documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (2006), questo potrebbe vanificare la possibilità di trasformare le amministrazioni secondo principi di responsabilizzazione³², programmazione e gestione per obiettivi.

Per quanto riguarda gli enti locali, da una recente ricerca³³ emerge che la maggioranza dei comuni sottoposti ad indagine ha attivato la forma di "controllo" cui è correlata l'attribuzione della parte variabile della remunerazione dei dirigenti. Tuttavia, rimane ancora insoddisfacente l'individuazione dei criteri/parametri per l'attribuzione della stessa e la determinazione degli obiettivi da realizzare da parte dei singoli. Le esperienze hanno dimostrato che la valutazione non è ad oggi espressione generalizzata di una modalità sistemica di gestione per risultati e responsabilità. Infine, sono ancora molti gli enti locali che dichiarano di applicare solo formalmente le attività di controllo interno.

Con il Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico del 2007, si ribadisce la necessità di potenziare il sistema di valutazione della dirigenza, fondamentale per l'effettivo conseguimento degli obiettivi di produttività. A tal fine il documento prevede vari strumenti e principi attinenti il riassetto normativo e contrattuale e autonomia di bilancio della dirigenza e la valutazione dei dirigenti. Più in dettaglio, il Memorandum sottolinea la necessità di:

L'attuazione di un sistema di valutazione dei dirigenti è ancora di fatto in una fase sperimentale e le Amministrazioni dello Stato, in generale, continuano a corrispondere alla dirigenza una indennità di risultato in modo generalizzato.

³²In relazione alla responsabilità dirigenziale e alle conseguenti misure sanzionatorie, vedasi gli articoli 21 e 22 del Decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165, successivamente modificati dalla Legge 15 luglio 2002, n. 145.

³³Nardo (2007).

note tematiche

- ridurre il numero dei dirigenti pubblici, abbassando il rapporto medio dirigente/personale con vantaggi di efficienza, razionalità organizzativa e di spesa;
- eliminare ogni progressione automatica di carriera e collegare gli incarichi e le retribuzioni ai risultati della valutazione nell'ambito di un processo selettivo documentato e verificabile;
- prevedere l'autonomia organizzativa del dirigente nell'ambito della propria struttura e nell'utilizzo del proprio budget per conseguire gli obiettivi di gestione, con l'opportunità di reinvestire nella propria stessa struttura parte dei risparmi conseguiti (questa autonomia deve essere esercitata nell'ambito del sistema di relazioni sindacali prevista dalle disposizioni legislative e contrattuali vigenti);
- limitare lo *spoils system* alle figure apicali e a quegli incarichi dichiarati aventi natura fiduciaria dagli organi di governo in cui possono essere chiamati anche esterni all'Amministrazione;
- introdurre per le funzioni dirigenziali di I fascia e di livello superiore, il principio generale della rotazione di ogni incarico dirigenziale in tempi di durata massima fissati con chiarezza;
- affiancare, sempre per la dirigenza, l'attribuzione di effettivi poteri di gestione del personale e della sua incentivazione;
- prevedere per i dirigenti un sistema di incentivazione legato alla verifica della relazione fra le risorse disponibili utilizzate (strumentali e umane) e le realizzazioni in termini di servizi, rispetto ad obiettivi prefissati.

Le misure sulla dirigenza contenute nel Memorandum dovranno trovare concreta attuazione nella prossima tornata contrattuale.

CONCLUSIONI

La disciplina del pubblico impiego presso le amministrazioni pubbliche, sinteticamente descritta in questa nota, è da sempre oggetto di una continua produzione normativa. Tuttavia, le leggi di riforma avviate dal legislatore dall'inizio degli anni novanta ad oggi in materia di organizzazione delle amministrazioni pubbliche e privatizzazione del pubblico impiego non sempre hanno visto un'applicazione completa nella Pubblica Amministrazione. Questo avvalorava la tesi che nella Pubblica Amministrazione criteri riorganizzativi e gestionali più che per forza di legge, dovrebbero entrare per convinzione nel *modus operandi* di tutti gli attori coinvolti.

Il recente Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico e l'ipotesi di CCNL relativo al personale del comparto Ministeri sono importanti passi nella direzione di una più completa applicazione di un sistema incentivante per una maggiore produttività all'interno della Pubblica Amministrazione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AZZONE G. e DENTE B. (1999), *Valutare per governare: il nuovo sistema dei controlli nelle Pubbliche Amministrazioni*, ETAS.

D'ORTA C. (2007), "Riforma della P.A. – Riflessioni e proposte dei dirigenti pubblici", atti del Convegno organizzato dal Coordinamento Associazioni Dirigenti Pubblici, Senato della Repubblica, Roma, 18 gennaio 2007.

NARDO M. T. (2007), "La valutazione dei dirigenti nei comuni capoluogo di provincia", Dipartimento di Studi Aziendali dell'Università di Napoli Parthenope.

PERRINO A. M. (2004), *Il rapporto di lavoro pubblico*, CEDAM.

PRESIDENZA del CONSIGLIO dei MINISTRI (2006), "IV Rapporto Marzo 2006, Processi di Programmazione Strategica e Controlli interni nei Ministeri", Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico, Roma.

TABARRINI A. (2001), "La Riforma dei controlli nella Pubblica Amministrazione alla luce del decreto legislativo n. 286 del 30 luglio 1999 - controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, valutazione della dirigenza, valutazione e controllo strategico", Università degli Studi "La Sapienza", Roma.

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento del Tesoro
Direzione I: Analisi economico-finanziaria

Indirizzo:
Via XX Settembre, 97
00187 - Roma

Siti Web:
www.mef.gov.it
www.dt.tesoro.it

e-mail:
dt.segreteria.direzione1@tesoro.it

Telefono:
+39 06 47614202
+39 06 47614197

Fax:
+39 06 47821886

© Copyright:

2007, Antonella Tabarrini

Il documento può essere scaricato dal sito web www.dt.tesoro.it e utilizzato liberamente citando la fonte e l'autore.

Comitato di redazione: Lorenzo Codogno, Mauro Marè, Francesco Nucci
Coordinamento organizzativo: Danila Malvolti, Maria Chiara Riondino

